

El finançament autonòmic: diagnòstic i principis per superar l'*statu quo*

FRANCESC AMAT
Economista

L'entrada en vigor del nou Estatut l'any 2006, el qual conté un títol dedicat a concretar els criteris que han de regir les relacions financeres de la Generalitat, implica la necessitat de definir un nou sistema de finançament autonòmic. És per això que a hores d'ara ens trobem immersos en un debat tan intens sobre els aspectes centrals del nou model de finançament. Aquest debat, però, no sempre ha distingit amb suficient claredat el que són qüestions tècniques, empíriques o fins i tot metodològiques del que són decisions o posicionaments polítics. El debat és prou complex i demana consideracions tant tècniques com polítiques, però és imprescindible per arribar a un bon port saber diferenciar-les adequadament. Massa vegades l'oportunitisme polític s'ha imbricat perillosament amb aspectes tècnics perpetuant així les deficiències del model actual.

Les principals deficiències del model actual han estat identificades pels estudiosos de l'hisenda pública. Fonamentalment es tracta de dues limitacions: per un costat, la insuficient autonomia financera de les Comunitats Autònomes i, per altre costat, l'opacitat i falta de definició d'uns criteris explícits de solidaritat interterritorial. Existeix un consens en assenyalar aquests dos aspectes com els dos mals endèmics del sistema de finançament, dos mals comuns que no afecten només a Catalunya. El desajust entre la capacitat fiscal i les necessitats de despesa de les hisendes autonòmiques ha provocat un fort desequilibri vertical que

ha dificultat la suficiència financera dels governs autonòmics. Els governs autonòmics han d'atendre els costos d'uns serveis sobre els quals exerceixen les competències que han experimentat una demanda creixent i uns costos diferencials significatius. És més, la falta d'autonomia financera comporta a la vegada un fre a la vitalitat d'un sistema descentralitzat on és desitjable que els governants autonòmics rendeixin comptes davant els propis electors. La falta de corresponsabilitat fiscal, doncs, suposa no només un greu problema de recursos sinó també una falla dels mecanismes de control democràtic.

D'altra banda, la falta d'uns principis de solidaritat explícits i transparents ha contribuït enormement a l'arbitrarietat pel que fa als recursos disponibles que el sistema de finançament genera per a cada Comunitat Autònoma. Les diferències entre els recursos tributaris propis i els recursos rebuts posteriorment d'acord amb els mecanismes de solidaritat són difícilment justificables seguint un principi d'equitat. D'acord amb un estudi que analitza la liquidació del sistema de finançament l'any 2005, Catalunya tenia un índex de recursos de 124/100 segons la seva capacitat fiscal però restava en un índex de 96/100 segons els recursos adjudicats pel sistema de finançament¹. Els mecanismes de solidaritat interterritorial estan dissenyats per garantir l'equitat horitzontal i evitar que els ciutadans disposin de prestacions de serveis públics diferents en funció del seu lloc de residència, però no per incentivar el desenvolupament regional de Comunitats Autònomes. De fet, aquestes diferències obeeixen més a lògiques de negociació política soterrada i de persistència de "*l'statu quo*" que no pas a altra cosa. El treball² de Sandra León analitzant l'economia política de la descentralització a Espanya és revelador. És en aquest àmbit on de forma més clara s'ha manifestat el risc de confondre i barrejar decisions polítiques amb acords o mesures tècniques. Així doncs, la major part dels experts consideren que l'actual model és perfectible i per tant subòptim, tant des del punt de vista de l'eficiència (major autonomia financera) com de l'equitat (mecanismes de solidaritat explícits).

Tenint en compte aquestes problemàtiques i els greuges que suposen pel finançament de la Generalitat, el Títol VI de l'Estatut estableix una sèrie de principis i criteris per tal de posar-hi remei. Aquests principis són el fruit d'uns acords polítics determinats i proposen unes solucions no compartides per tothom. Malgrat això, el consens és destacable pel que fa a la necessitat d'augmentar la corresponsabilitat fiscal. Així, altres Comunitats Autònomes com Andalusia, les Illes Balears, la Comunitat Valenciana i Aragó van aprovar també l'any 2006 propostes estatutàries que ampliaven significativament la seva autonomia tributària i capacitat normativa.

Podem resumir molt breument els aspectes més destacats del Títol VI

de l'Estatut. Pel que fa a l'autonomia tributària, l'Estatut preveu els següents percentatges de participació de la Generalitat en els impostos estatals: un 50% de l'IRPF, un 50% de l'IVA i un 58% dels impostos especials. Per altre part, l'Estatut preveu ampliar la capacitat normativa de la Generalitat sobre l'IRPF i, el que és més important, obre la porta a la capacitat normativa sobre la fase minorista de l'IVA i els impostos especials. Els principis més notables, però, són els que fan referència als mecanismes d'anivellament i solidaritat interterritorial. L'Estatut fixa uns objectius respecte als mecanismes d'anivellament: han de garantir que es proveeixen els serveis essencials de l'Estat del benestar —educació, sanitat i altres serveis socials— en totes les Comunitats Autònomes i amb nivells similars sempre i quan es realitzi un esforç fiscal també similar. Es tracta, doncs, d'un sistema d'anivellament parcial ja que no té en compte tots els serveis prestats pels governs autonòmics. D'altra banda, l'Estatut assenyala la variable població, ponderada segons costos diferencials i altres variables demogràfiques, com el factor principal a l'hora d'avaluar les necessitats de despesa. Pel que fa als efectes anivelladors, l'Estatut estableix el principi d'ordinalitat.

Pot ser útil fer un breu repàs de l'evidència comparada pel que fa als mecanismes d'anivellament que apliquen altres països federals. La lliçó més destacable d'un interessant estudi recent³ és que, sigui quin sigui l'objectiu del mecanisme d'anivellament —parcial o total—, el que no és admissible és que es produeixi un sobreanivellament dels recursos. Així, Canadà i Alemanya aposten clarament per sistemes d'anivellament parcial, mentre que a Austràlia el grau d'anivellament és gairebé total. D'aquesta manera, el principi d'ordinalitat esdevé crucial per garantir que no es produeixi una distorsió en el rànquing dels territoris pel que fa als seus recursos per habitant. La sentència del Tribunal Constitucional Federal alemany de l'any 1999 és il·lustrativa en aquest sentit: "el mecanisme d'anivellament ha de reduir la distància entre la capacitat fiscal dels 16 *länder* (...), però sense invalidar-les o fins i tot invertir-

deficiències i lliçons que ens ofereix l'experiència comparada". Papers de Treball, Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya.

deficiències i lliçons que ens ofereix l'experiència comparada". Papers de Treball,

No és adequat afrontar el debat sobre el nou model de finançament com si es tractés d'un contenciós entre CCAA riques i pobres. Del que es tracta, fonamentalment, és d'eliminar les arbitrarietats del sistema actual mitjançant unes regles de solidaritat interterritorial objectives i explícites

deficiències i lliçons que ens ofereix l'experiència comparada". Papers de Treball,

les. Una solidaritat entre estats federals redueix les distàncies, no les elimina totalment".

És raonable, doncs, afirmar amb el conseller de la Junta d'Andalusia que no és adequat afrontar el debat sobre el nou model de finançament com si es tractés d'un contenciós entre CCAA riques i pobres. Del que es tracta, fonamentalment, és d'eliminar les arbitrarietats —i molt especialment el sobreanivellament— del sistema actual mitjançant unes regles de solidaritat interterritorial objectives i explícites. Això dotaria al sistema de finançament d'un grau de transparència i estabilitat que repercutiria en el benefici de tots. En aquest mateix sentit cal remarcar aquí el perquè de la utilitat i conveniència de publicar les balances fiscals de Catalunya amb la resta d'Espanya; són fonts d'informació habituals en tots els països federals que contribueixen a la coordinació i visualització de l'exercici de l'activitat del sector públic quan es tracta de sobirania fiscal compartida.

A l'hora de debatre i acordar el nou model de finançament, doncs, és imprescindible que un diagnòstic adequat de la malaltia dictami el remei i evitar que pugui passar el contrari. En altres paraules, seria un error gravíssim que determinades concepcions polítiques o ideològiques contaminessin el diagnòstic. Més encara quan l'examen mèdic, almenys pel que fa a les limitacions bàsiques del model actual, és comú i compartit per un bon nombre d'experts. El risc és elevat i pot operar en ambdues direccions; tant des de dels qui aferrant-se a l'immobilisme es neguen a escoltar les demandes catalanes i prefereixen perviure en un *statu quo* clarament subòptim, com des dels qui inclinats per un determinat remei anticipen ja el diagnòstic de futur. És per això que és tan necessari que des de la part catalana es conservi la unitat política i s'eviti caure en el tacticisme partidista. ■

¹ García Díaz, Miguel Ángel. 2008. "Comentarios a la liquidación del sistema de financiación autonómico en el ejercicio 2005".

Doc n. 8/08, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
² León Alfonso, Sandra. 2007. "The Political

Economy of Fiscal Decentralization. Bringing Politics to the Study of Intergovernmental Transfers Colecció "Con(Textos) A", n. 6.

³ Vilanou, Ona. 2007. "Anàlisi de les subvencions d'anivellament de les CCAA: descripció,

deficiències i lliçons que ens ofereix l'experiència comparada". Papers de Treball,

Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya.